



## Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace

### Procès-verbal de la réunion du 24 juin 2021

*La réunion a eu lieu par visioconférence.*

#### Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 19 mars 2021
2. 7479 Projet de loi portant organisation de l'Autorité nationale de concurrence et abrogeant la loi 23 octobre 2011 relative à la concurrence  
- Rapporteur : Madame Lydia Mutsch  
  
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
3. Divers (prochaine réunion)

\*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Sven Clement, M. Léon Gloden, M. Claude Haagen, Mme Cécile Hemmen remplaçant Mme Francine Closener, M. Charles Margue, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch, M. Roy Reding, M. Serge Wilmes

M. Pierre Barthelmé, Mme Charline Di Pelino, M. Marc Ernsdorff, M. Steve Fritz, M. Luc Wilmes, du Ministère de l'Economie

M. Patrick Weymerskirch, du groupe parlementaire LSAP

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Marc Spautz

\*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

\*

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 19 mars 2021**

Le projet de procès-verbal susmentionné est approuvé.

**2. 7479 Projet de loi portant organisation de l'Autorité nationale de concurrence et abrogeant la loi 23 octobre 2011 relative à la concurrence**

**- Examen de l'avis du Conseil d'Etat**

Monsieur le Président invite l'assistance à s'appuyer pour l'examen de l'avis du Conseil d'Etat sur le tableau synoptique transmis par le Ministère de l'Economie en date du 14 juin 2021.

*Intitulé*

La commission marque son accord à amender l'intitulé tel que proposé par le Ministère de l'Economie. L'intitulé reprendra, d'une part, la proposition du Conseil d'Etat et tiendra compte, d'autre part, des dispositions modificatives retenues aux articles 77 à 83.

*Article 1<sup>er</sup>*

L'article 1<sup>er</sup> délimite le champ d'application de la loi.

Article sans observation de la part du Conseil d'Etat.

*Article 2*

L'article 2 regroupe une série de définitions nécessaires à une compréhension correcte du dispositif légal.

*Débat :*

Monsieur le Président s'interroge sur la pertinence de l'ajout suggéré des termes « spontanée ou non » dans la définition de la notion de « proposition de transaction » (définition 15°).

Un représentant du Ministère explique que ces termes visent à tenir compte du fait que la proposition de transaction peut également émaner du conseiller instructeur et non seulement de l'entreprise. L'orateur rappelle que, pour le reste, leur suggestion d'amendement vise à tenir compte de l'avis du Conseil d'Etat qui « demande qu'il soit remédié aux divergences constatées entre les définitions reprises par le projet de loi » et les définitions correspondantes de l'article 2 de la directive à transposer. En ce qui concerne plus spécifiquement la définition n° 15, le Conseil d'Etat précise toutefois qu'il préfère les renvois « à la « violation » des articles 4 et 5 de la loi au projet ou 101 et 102 TFUE plutôt qu'à leur « infraction », cette dernière notion ayant une connotation pénale. ».

*Conclusion :*

Notant qu'aucune autre question ni observation ne semblent s'imposer, Monsieur le Président retient que la commission fait sienne les propositions du Ministère de l'Economie qui visent à faire droit aux observations du Conseil d'Etat.

### *Article 3*

L'article 3 reprend l'article 2 de la loi modifiée du 23 octobre 2011 relative à la concurrence (ci-après « loi modifiée du 23 octobre 2011 »).

Dans son avis, le Conseil d'Etat exprime deux oppositions formelles à l'encontre de cet article. Il constate, d'une part, que la formulation des paragraphes 2, 3 et 4 se heurte au principe de la liberté commerce, matière réservée par la Constitution à la loi et, d'autre part, que le paragraphe 5 ne présente pas la précision requise pour satisfaire aux exigences du principe de la légalité des peines.

La commission marque son accord aux amendements proposés par le Ministère de l'Economie.

### *Article 4*

L'article 4 reprend la teneur des articles 3 et 4 de la loi modifiée du 23 octobre 2011. Ces deux articles ont été fusionnés, afin de calquer leur rédaction au plus près à celle de l'article 101 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « TFUE »), dont elle s'inspire, et de faciliter ainsi la compréhension de la loi nationale lorsqu'elle est appliquée en parallèle au droit de la concurrence de l'Union.

Article sans observation de la part du Conseil d'Etat.

### *Article 5*

L'article 5 interdit l'exploitation abusive d'une position dominante sur un marché. Cet article reprend le contenu de l'article 5 de la loi modifiée du 23 octobre 2011, qui reprend lui-même la formulation de l'article 102 du TFUE.

Article sans observation de la part du Conseil d'Etat.

## **Statut et attribution de l'Autorité de concurrence**

### *Article 6*

L'article 6 instaure le nouveau statut et la nouvelle dénomination de l'autorité nationale de la concurrence.

Le Conseil de la concurrence devient un établissement public indépendant dénommé « Autorité de concurrence du Grand-duché de Luxembourg ».

Parmi les observations du Conseil d'Etat concernant cet article, il y a lieu de relever son opposition formelle exprimée à l'encontre du paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>, qui accorde un pouvoir réglementaire à l'établissement public.

#### *Débat :*

Monsieur Léon Gloden intervient pour souligner que le « Code de

conduite » évoqué, qui sera introduit plus loin en tant qu'article séparé, ne pourra comporter aucune règle susceptible d'affecter la situation des entreprises dans le cadre d'une procédure.

Un représentant du Ministère confirme que toutes ces règles ayant trait aux entreprises sont fixées dans le corps même de la loi.

#### *Conclusion :*

Monsieur le Président retient, en ce qui concerne le présent article, que les paragraphes 3 et 4 sont supprimés, tandis qu'un paragraphe est ajouté qui précise que le Centre des technologies de l'information de l'Etat gère les installations informatiques de la future Autorité.

#### *Article 7*

L'article 7 vise à garantir l'indépendance de l'Autorité de concurrence et transpose l'article 4, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, de la directive (UE) n° 2019/1.

#### *Débat :*

Monsieur Léon Gloden critique l'ajout proposé par le Ministère de l'Economie au niveau de la lettre c). Obtenant confirmation que ce libellé s'inspire du Code de déontologie en vigueur pour les membres du Gouvernement, l'intervenant maintient que la formulation « (...) s'abstiennent de traiter de procédures de mise en œuvre qui pourraient donner naissance à des conflits d'intérêts (...) » est déroutante. Il estime que, dans ce contexte précis, l'intention des auteurs devrait s'exprimer comme suit : « (...) s'abstiennent d'accepter un mandat dans (ou pour) une entreprise qui a été impliquée dans une procédure durant leur mandat au sein de l'Autorité. » ou bien la phrase devrait se terminer après l'indication de la période de deux ans (« (...) de leurs fonctions. »). Dans sa teneur actuelle, cette phrase est incompréhensible.

Madame le Rapporteur critique également l'ajout proposé comme portant à confusion. Elle s'interroge s'il s'agit d'une reprise non réfléchie d'une formulation issue d'un autre contexte. Formulé tel que proposé et à comprendre cette phrase littéralement, il s'agit d'une incompatibilité très limitée, c'est-à-dire limitée à des aspects procéduraux.

Un représentant du Ministère concède que ce libellé est vague. Il souligne toutefois que l'intention des auteurs n'était pas de limiter cette incompatibilité à des aspects procéduraux. L'orateur donne à considérer qu'il est envisagé de préciser cette incompatibilité dans le Code de conduite que l'Autorité sera chargée d'établir. L'idée à fixer est d'interdire aux membres sortants de l'Autorité des activités qui touchent de loin ou de près aux articles 101 et 102 du TFUE. Par ailleurs, cette formulation est pratiquement identique à celle employée par la directive (art. 4, paragraphe 2, lettre c)).

Monsieur le Président remarque que la phrase ajoutée ne traduit pas cette intention avec la clarté souhaitable dans un texte de loi.

Monsieur Guy Arendt estime que la difficulté de compréhension résulte de la tournure « traiter de procédures de mise en œuvre ». Partant, il suggère de la remplacer par un terme plus clair comme « action » (« (...) s'abstiennent de toute action qui pourrait (...) »).

Monsieur Léon Gloden donne à considérer que même la tournure « toute action » est interprétable. Il juge plus clair de se référer à des « fonctions » qui ne peuvent être acceptées s'ils sont susceptibles de générer des conflits d'intérêts.

Le représentant du Ministère précise que l'ajout critiqué vise à transposer de manière complète la lettre afférente de la directive. Il s'agit, en fait, de redresser une omission. Le seul point à préciser par les Etats membres est la période à couvrir. La directive parle d'une « période de temps raisonnable ». Le Ministère a opté pour « deux ans ». L'orateur juge plus prudent de rester littéralement auprès du texte de la directive (UE) et d'apporter la clarté nécessaire au niveau du futur Code de conduite de l'Autorité.

Monsieur le Président maintient que, repris tel quel, ce bout de phrase porte à confusion. Il rappelle qu'il s'agit d'un amendement à apporter au texte initial et recommande de saisir cette opportunité pour parvenir à un texte plus clair.<sup>1</sup>

Le représentant du Ministère suggère d'apporter ces explications supplémentaires au sein du commentaire à joindre à cet article et d'y renvoyer également au nouvel article 10 prévoyant ledit Code de conduite.

*Conclusion :*

Constatant que les membres de la commission ne s'opposent pas à la façon de procéder qui vient d'être suggérée par le Ministère, Monsieur le Président note que l'article 7 sera amendé dans le sens proposé.

*Article 8*

L'article 8 énumère les attributions de l'Autorité de concurrence.

*Débat :*

Suite à une question afférente de Monsieur Léon Gloden, le représentant du Ministère souligne que le recours, aux points 6 et 7, à la formulation « la défense des intérêts collectifs des entreprises au sens (...) » ne vise pas à tenir compte de jurisprudences particulières, mais n'a pour seul objet que de renvoyer aux attributions accordées à l'Autorité de concurrence par les lois citées. Dans la pratique, rien ne s'oppose à ce qu'une entreprise individuelle ne s'adresse à l'Autorité de concurrence sur base de ces dispositions.

*Conclusion :*

La commission marque son accord aux amendements proposés par le Ministère de l'Economie.

---

<sup>1</sup> Transposer n'est pas copier.

## *Article 9*

L'article 9 traite du secret professionnel à respecter.

La commission marque son accord aux amendements proposés par le Ministère de l'Economie.

## **Le Collège de l'Autorité**

### *Article 10 (nouveau)*

Le nouvel article 10 prévoit l'établissement d'un code de conduite par l'Autorité. Le libellé de cet article s'inspire de l'article 32 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données.

L'insertion de cet article s'ensuit des observations du Conseil d'Etat exprimées à l'encontre de l'article 6 du projet de loi.

### *Article 10 (ancien)*

L'article 10 détermine la composition des membres du Collège de l'Autorité. En substance, cet article reprend le contenu de l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 23 octobre 2011.

Dans son avis, le Conseil d'Etat renvoie à ses considérations générales concernant le nombre de conseillers permanents. Un représentant du Ministère commente ces considérations. Ses explications sont conformes à celles reprises dans le tableau synoptique transmis aux membres de la commission.

### *Débat :*

Monsieur le Président ajoute que le Conseil d'Etat note en plus que, sous l'empire de la loi actuellement en vigueur, un conseiller effectif et un conseiller suppléant doivent **relever de la magistrature**, tandis que le projet de loi ne prévoit cette condition que pour au moins un membre suppléant seulement, sans que cette modification ne soit commentée.

Un représentant du Ministère explique que le Conseil d'Etat semble avoir omis une modification législative déjà intervenue à ce sujet. Celle-ci consistait à remplacer la conjonction « et » par la conjonction « ou ». C'est ainsi que la loi modifiée du 23 octobre 2011 relative à la concurrence prévoit déjà qu'un conseiller effectif ou un conseiller suppléant doit relever de la magistrature. Cette modification a été effectuée par l'intermédiaire de la loi du 5 décembre 2016 relative à certaines règles régissant les actions en dommages et intérêts pour les violations du droit de la concurrence et modifiant la loi modifiée du 23 octobre 2011 relative à la concurrence. La loi précitée a modifié l'article 7, paragraphe 2, alinéa 2 de la loi du 23 octobre 2011.

Monsieur Léon Gloden tient à souligner qu'il juge « extrem wichtig » qu'un magistrat siège en tant que membre permanent au sein du Collège de la future Autorité. Les affaires qui sont traitées par ce futur établissement public le sont comme devant un tribunal. Dans pareils affaires le respect des procédures est crucial. De par sa formation et son expérience professionnelle, un magistrat a une sensibilité particulière à ce sujet. Pour son groupe politique, l'intervenant se dit insatisfait avec le maintien de la formulation actuelle qui ne garantit plus qu'au moins un conseiller effectif n'émane de la magistrature.

Monsieur le Président du Conseil de la concurrence rappelle qu'initialement le Conseil comptait, en effet, un conseiller permanent issu de la magistrature. Suite au départ en pension de ce conseiller, aucun candidat issu de la magistrature ne postulait plus pour ce poste vacant. Le Conseil de la concurrence a dû réagir à cette réalité. Toutefois, chaque décision du Conseil prise dans sa formation collégiale continuait à l'être en présence d'un magistrat, même si ce ne n'était qu'en tant que suppléant.

Monsieur Léon Gloden insiste à savoir si cette pratique actuelle sera maintenue par la future Autorité.

Monsieur le Président du Conseil de la concurrence assure qu'également à l'avenir un magistrat siègera dans la formation collégiale d'où l'ajout de la précision « ou suppléants ».

Monsieur Léon Gloden souhaite que cette garantie qui vient d'être exprimée par le Président du Conseil de la concurrence soit actée. Elle lui permettra d'accepter le libellé actuel.

*Conclusion :*

Monsieur le Président prend acte des explications des représentants du Ministère de l'Economie.

*Article 11 (ancien)*

L'article 11 règle la nomination des membres permanents et suppléants du Collège de l'Autorité.

Cet article reprend en partie l'article 7 de la loi modifiée du 23 octobre 2011, tout en y apportant des précisions relatives à l'obligation de transparence et de prévisibilité des procédures de recrutement de ces membres, en conformité avec les exigences de l'article 4, paragraphe 4 de la Directive.

*Débat :*

Suite à une question afférente de Monsieur le Président, il est précisé que dans l'exercice de leur fonction, les membres suppléants bénéficient de la même protection que celle prévue pour les fonctionnaires. En général, les membres suppléants sont des fonctionnaires. Jusqu'à présent et de mémoire, un seul suppléant était issu du secteur privé.

Monsieur le Président s'interrogeant sur la formulation du paragraphe

6, il est expliqué que l'« **activité incompatible** » est à apprécier en relation avec la fonction qu'exercent les membres du Collège. Chargé, par exemple, d'une enquête visant le secteur de la construction, ce membre ne peut pas lui-même être actif dans ce secteur sous quelque forme que ce soit.

Monsieur le Président dit comprendre l'idée, mais elle est formulée de manière très vague et générale. Il y aurait lieu de définir davantage ces activités incompatibles avec la fonction de membre du Collège.

Monsieur le Président du Conseil de la concurrence donne à considérer qu'il s'agit d'un sujet à préciser dans le code de conduite prévu par le nouvel article 10.

Suite à une question afférente de Monsieur le Président, Monsieur le Président du Conseil de la concurrence confirme qu'un membre du Collège qui, au cours de son mandat, se lance dans une activité jugée incompatible devra quitter l'Autorité.

Madame le Rapporteur intervient pour souligner qu'elle juge utile que des précisions supplémentaires concernant cette disposition soient tout au moins fournies au niveau du futur commentaire du présent article.

Monsieur Léon Gloden s'interroge sur le **remplacement d'un membre avant le terme** de son mandat. Le texte lui semble lacunaire à ce sujet. Un représentant du Ministère confirme qu'à la différence de la loi en vigueur, aucune disposition à ce sujet n'est prévue. Actuellement, un membre nommé en remplacement, n'exerce cette fonction que jusqu'au terme du mandat initial. Dorénavant, également le mandat du membre nommé en remplacement aura une durée de sept ans. Cette nouvelle approche permet d'assurer une certaine continuité dans le fonctionnement et l'expérience du Collège qui ne sera ainsi plus nommé « en bloc » pour un terme de sept ans. Toutefois, au moment de l'entrée en vigueur de la loi en projet, telle qu'amendée, les mandats des membres actuels du Collège cesseront automatiquement.<sup>2</sup> Il est ajouté que les membres actuels, qui remplissent les conditions, auront une nouvelle nomination.

Concernant l'ancien paragraphe 5, Monsieur Léon Gloden note que l'introduction du critère de **nationalité**, comme suite à l'avis du Conseil d'Etat, se heurte à la réalité actuelle, certains conseillers, recrutés à l'étranger, n'étant pas luxembourgeois. En réplique, un représentant du Ministère précise qu'il s'agit de deux conseillers qui ne sont pas des nationaux. Un de ces conseillers est en cours de naturalisation. Il sera prévisiblement luxembourgeois avant la fin de l'année. Différentes options seront proposées au seul conseiller en fin de compte concerné. Il est rappelé que ce critère supplémentaire qui sera introduit suite à l'opposition formelle du Conseil d'Etat est uniquement à remplir par les membres du Collège, l'organe décisionnel de l'Autorité nationale de la concurrence. Compte tenu de ces observations du Conseil d'Etat une distinction bien plus nette sera également introduite entre Collège et cadre du personnel.

---

<sup>2</sup> Voir plus loin, « Dispositions transitoires », ancien article 80 (amendé)



*Conclusion :*

Monsieur le Président retient que la commission approuve les amendements suggérés par le Ministère en réaction à l'avis du Conseil d'Etat. Il y aurait toutefois lieu de préciser le commentaire de cet article dans le sens discuté.

*Article 12 (ancien)*

L'article 12 détaille les responsabilités du président de l'Autorité.

*Débat :*

Tout en signalant son accord aux amendements suggérés, Monsieur Léon Gloden s'interroge sur la pertinence de limiter le **nouveau paragraphe 4** aux juridictions « de l'ordre administratif ». Lors d'une action en dommage et intérêts, il se pourrait qu'un membre de l'Autorité soit appelé à témoigner devant un tribunal judiciaire.

Les représentants du Ministère donnent à considérer que ce libellé précis a été retenu suite à une concertation avec des fonctionnaires du Ministère de la Justice.

*Conclusion :*

Monsieur le Président recommande aux représentants du Ministère de vérifier le libellé du paragraphe 4 avec les représentants du Ministère de la Justice à la lumière du cas de figure évoqué par Monsieur Léon Gloden. En attendant, la décision définitive concernant cette formulation précise est tenue en suspens. Pour le reste, les amendements suggérés par le Ministère de l'Economie rencontrent l'assentiment de la commission.

*Article 13 (ancien)*

L'article 13 circonscrit le rôle du vice-président.

Tel que suggéré par le Conseil d'Etat, le libellé de cet article est amendé de sorte à tenir compte du cas de figure de la simple absence du président.

*Ancien article 14 (supprimé)*

L'article 14 instaure la fonction d'un chef du service juridique.

Faisant droit à l'avis du Conseil d'Etat, la commission supprime cet article. Pareil poste est à prévoir dans l'organigramme de l'Autorité.

*Article 15 (ancien)*

L'article 15 est dédié au « conseiller instructeur », anciennement appelé « conseiller désigné », et précise son rôle.

La commission marque son accord à l'amendement proposé par le Ministère de l'Economie qui s'ensuit d'une proposition afférente du Conseil d'Etat.

#### *Article 16 (ancien)*

L'article 16 traite de la composition des formations de décisions du Collège de l'Autorité. Celles-ci se composent soit de cinq (suite aux amendements) soit de trois membres.

#### *Débat :*

La lecture de Monsieur le Président, qu'en **absence simultanée tant du président que du vice-président** le Collège ne saura siéger, est confirmée par les représentants du Ministère.

Suite à une question afférente de Madame le Rapporteur, il est expliqué que le choix de confier la **prise de décisions** plus « lourdes » à la formation plus « légère » est due au simple fait qu'il est plus aisé de parvenir à une décision, idéalement unanime, dans un groupe plus restreint. Ceci, surtout s'il s'agit de discuter et de trancher des problématiques plus complexes ou techniques. La grande formation se prête mieux pour discuter de problématiques plus générales ou pour fixer les « grandes lignes ». Déjà actuellement, le Conseil de la concurrence fonctionne de cette manière à ce niveau.

Concernant le paragraphe 3, Monsieur Léon Gloden souhaite savoir comment, dans la pratique, ce **vote sera communiqué** aux parties. Il serait intéressant de savoir si la décision a été prise à l'unanimité ou à la majorité et, le cas échéant, à combien de voix. L'intervenant rappelle qu'actuellement le règlement interne du Conseil de la concurrence précise que la décision comporte l'indication si elle a été prise à la majorité ou à l'unanimité.

Monsieur le Président du Conseil de la concurrence estime que, selon le dispositif sous examen, rien ne s'oppose à fournir ladite précision. Il souligne toutefois qu'une décision est une décision, peu importe si elle est prise à la majorité ou à l'unanimité. Il a été choisi d'indiquer dans la future loi que les décisions sont acquises à la majorité des voix, afin d'exclure des recours procéduraux à ce sujet. Il est ajouté que l'indication si la décision a été prise à l'unanimité ou à la majorité est sans importance pour les entreprises concernées.

En réaction, Monsieur Léon Gloden tient à souligner qu'il s'agit d'une question procédurale qui ne saura être réglée dans un Code de conduite.

Rappelant la teneur de la phrase proposée à suppression,<sup>3</sup> Monsieur le Président estime que cette disposition avait bien une raison d'être. Suite à une question afférente, l'intervenant obtient confirmation que les membres du Collège **peuvent également s'abstenir** lors d'un vote.

Partant, Monsieur le Président attire l'attention de Monsieur le

---

<sup>3</sup> « En cas de partage égal des voix, la voix du président est prépondérante. »

Président du Conseil de la concurrence au fait que lors d'un vote, même dans une composition impaire, une **situation de pat** peut se présenter lorsqu'un des membres s'abstient. Accorder une voix prépondérante au président permet de débloquent une telle impasse. Il recommande donc à maintenir cette disposition finale du paragraphe 3, sauf si une autre solution pour ce cas de figure est prévue plus loin dans le dispositif.

Monsieur le Président du Conseil de la concurrence donne à considérer qu'il n'a connaissance d'aucune situation de partage des voix dans le passé et qu'un tel cas de figure est improbable. Les membres du Collège sont des personnes conscientes de leur responsabilité. Leur objectif est bien de parvenir à des décisions, décisions qui sont lourdes en conséquences. En rédigeant ce texte, les auteurs n'ont même pas songé à l'hypothèse qui vient d'être évoquée. L'observation de Monsieur le Président est néanmoins pertinente.

Monsieur Guy Arendt signale qu'il partage l'avis de Monsieur le Président. La suppression proposée ne s'impose pas et appauvrit le dispositif. Il plaide donc au maintien de ladite phrase.

Monsieur Léon Gloden estime invraisemblable que la situation imaginée par Monsieur le Président risque de se présenter une fois dans la pratique. Il considère toutefois qu'il vaut mieux de prévenir. La précision en fin de paragraphe contribue à la sécurité juridique.

#### *Conclusion :*

Monsieur le Président retient que la dernière phrase du paragraphe 3 sera maintenue. Les autres suggestions d'amendement du Ministère de l'Economie rencontrent l'accord de la commission.

#### *Article 17 (ancien)*

L'article 17 régit les questions relatives au statut, aux indemnités et à la discipline des membres du Collège.

La commission marque son accord aux propositions des représentants du Ministère de l'Economie, sauf en ce qui concerne les paragraphes 2 et 6.

#### *Débat et conclusion concernant les paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 :*

Madame le Rapporteur Lydia Mutsch constate que, suivant le tableau synoptique soumis aux membres de la commission, les deux premiers paragraphes de l'article 17 demeurent inchangés. Ces paragraphes se réfèrent, toutefois, seulement aux membres permanents du Collège, de sorte qu'elle s'interroge comment le statut et l'indemnisation des **membres suppléants** est réglée.

En ce qui concerne le statut, fixé au paragraphe 1<sup>er</sup>, un représentant du Ministère explique que les membres suppléants sont en général des fonctionnaires. Ces membres suppléants bénéficient donc déjà, également dans l'exercice de leur nouvelle fonction, de cette protection.

Pour ce qui est de l'indemnité des membres suppléants, l'orateur renvoie au paragraphe 7 que les auteurs proposent d'ajouter. Il concède toutefois qu'il serait plus cohérent et logique de prévoir le cas des suppléants déjà au niveau du paragraphe 2, d'autant plus que le règlement grand-ducal prévu au niveau du paragraphe 2 est le même que celui auquel renvoie le nouveau paragraphe 7.

Monsieur le Président remarque qu'il s'agit d'un même sujet, mais traité à deux endroits différents. Partant, il demande à ce que les auteurs du projet de loi lui fassent parvenir une **proposition d'amendement pour le paragraphe 2** et renoncent à l'ajout du paragraphe afférent en fin d'article.

#### *Débat et conclusion concernant le paragraphe 6 :*

Monsieur Guy Arendt remarque que la formulation proposée du nouveau paragraphe 6 porte à confusion. L'intervenant recommande de diviser cette phrase en deux, voire trois phrases plus courtes et précises.

Monsieur le Président se heurte également à la lecture de ce paragraphe qui traite, dans une seule et longue phrase, de deux formes de prestations de serment. Celle du président de la future Autorité nationale de concurrence, prestée devant le Grand-Duc, et celles du vice-président et des conseillers. Une telle rédaction entrave la lisibilité et provoque des questions qui auraient pu être évitées.

Toutefois, afin d'avancer dans l'examen du dispositif projeté et d'éviter que la commission ne se perde dans des tentatives de reformulation, Monsieur le Président propose que les auteurs du projet de loi fassent parvenir à la commission **un nouveau libellé** plus lisible.

### **Le cadre de l'Autorité**

#### *Article 18 (ancien)*

L'article 18 prévoit le cadre du personnel de l'Autorité de concurrence et le serment à prêter par ses fonctionnaires.

La commission marque son accord à l'amendement proposé par le Ministère de l'Economie.

#### *Article 19 (ancien)*

L'article 19 traite des enquêteurs de l'Autorité de concurrence.

Cet article reprend en substance l'article 9 de la loi modifiée du 23 octobre 2011, tout en étendant aux employés de l'Etat la qualité d'enquêteur, actuellement réservée aux seuls fonctionnaires.

L'extension projetée est expliquée comme résultant des difficultés rencontrées par le Conseil de la concurrence de recruter des juristes ou économistes en qualité de fonctionnaire. L'Autorité doit cependant mener des enquêtes sur le terrain consistant dans des interrogatoires de tiers, de

contrôles et perquisitions-saisies. La modification permettra aux employés de l'Etat travaillant au sein du futur établissement public de participer activement aux enquêtes.

La commission marque son accord à l'amendement proposé par le Ministère de l'Economie pour des raisons d'ordre rédactionnel.

#### *Ancien article 20 (supprimé)*

L'article 20 attribuait aux membres permanents de l'Autorité, à l'exception du président, ainsi qu'à ses fonctionnaires la qualité d'officiers de police judiciaire.

#### *Débat :*

Suite à des questions afférentes de Monsieur le Président, il est donné à considérer que suivant le dispositif amendé plus aucun agent de la future Autorité ne disposera de la qualité d'officier de police judiciaire. Il est rappelé que tant les conseillers que les agents de l'Autorité devront toujours être accompagnés par des officiers de police du service de police judiciaire de la Police grand-ducale. Ces officiers sont désignés par le juge qui a autorisé l'inspection. Ces officiers lui permettent d'exercer un contrôle lors du déroulement de l'inspection. De toute manière, les agents de l'Autorité ne pourraient pas se prévaloir de leur qualité d'officier de police, le cas échéant, pour se substituer aux officiers de police judiciaire de la Police grand-ducale. Les agents de l'Autorité n'auront, par ailleurs, pas besoin d'être officiers de police judiciaire pour réaliser les actes d'inspection, dès lors que la loi ne l'exige pas. Même dans l'hypothèse où la commission maintiendrait cet article, les agents de l'Autorité ne pourraient pas se prévaloir de leur qualité d'officier de police, le cas échéant, pour se substituer aux officiers de police judiciaire de la Police grand-ducale.

Monsieur Léon Gloden renvoie à la discussion politique plus générale concernant une « inflation d'officiers de police judiciaire » au sein des administrations publiques. Se référant à la logique du projet de loi mise en place en ce qui concerne les enquêtes à mener, l'intervenant considère la suppression proposée comme cohérente.

#### *Conclusion :*

La commission marque son accord à la suppression de l'article 20 initial en réaction à l'avis du Conseil d'Etat.

#### *Article 21*

L'article 21 transpose l'article 3 de la directive n° 2019/1. Il exprime, d'une part, une garantie que les pouvoirs de l'Autorité sont exercés fidèlement aux principes généraux du droit de l'Union européenne et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et indique, d'autre part, les éléments de preuve admissibles devant l'Autorité.

La commission fait siennes les propositions rédactionnelles exprimées dans l'avis du Conseil d'Etat.

## Article 22

L'article 22 traite de la saisine de l'Autorité.

Cet article reprend le contenu de l'article 10 de la loi modifiée du 23 octobre 2011 tout en supprimant la mention spécifique de la possibilité, pour le ministre ayant l'Economie dans ses attributions, de saisir l'autorité de concurrence.

Dans son avis, le Conseil d'Etat se limite à renvoyer à ses considérations générales et concernant la référence à la « formation collégiale réunie à trois ».

Renvoyant à l'article 16, qui précise dorénavant la formation collégiale à retenir, la commission amende l'article en conséquence.

## Article 23

L'article 23 a pour objet le traitement des plaintes afin de clarifier la procédure applicable et d'apporter davantage de sécurité juridique aux entreprises et aux plaignants.

### Débat :

Monsieur le Président s'interroge sur l'ancien paragraphe 5, proposé d'ajouter comme **tiret final** au paragraphe 4 – soit il s'agit d'une infraction ou non.

Un des représentants du Ministère explique qu'actuellement et probablement également à l'avenir, le Conseil de la concurrence ne dispose pas des ressources humaines suffisantes pour lancer à chaque plainte déposée une enquête. Cet ajout traduit cette réalité. Il ne s'agit pas d'établir une liste interne de priorités en fonction desquelles les plaintes sont classées. Même si une plainte semble fondée, il arrive que tant le secteur concerné que l'envergure du possible préjudice sont insignifiants. Dans pareils cas, il doit être permis à l'Autorité nationale de concurrence de rejeter cette plainte lorsque bon nombre d'autres affaires plus importantes sont en cours et des plaintes plus urgentes ainsi que d'une gravité manifestement plus élevée ont été déposées.<sup>4</sup>

Monsieur le Président doute qu'il soit nécessaire d'inscrire une telle évidence pratique dans la loi.<sup>5</sup> En tant que citoyen, la formulation proposée, d'une priorisation par une administration de plaintes *a priori* fondées, le heurte. Le libellé n'évoque pas les contraintes qui viennent d'être évoquées, mais parle d'une hiérarchisation des plaintes

---

<sup>4</sup> Il semble s'agir d'une expression moderne de l'ancien principe juridique romain « *de minimis non curat praetor* » signifiant que le magistrat romain chargé d'organiser la tenue des procès ne doit pas s'occuper des causes insignifiantes. L'adage est également connu sous la forme « *de minimis non curat lex* » (la loi ne doit se soucier de petites choses).

<sup>5</sup> Suivant un autre adage juridique latin « *ad impossibile nemo tenetur* » ou « A l'impossible nul n'est tenu. ».

introduites.

Monsieur le Président du Conseil de la concurrence intervient pour souligner qu'il juge plus franc et transparent envers l'administré d'évoquer cette réalité. Ceci d'autant plus que le considérant 23 de la directive (UE) n° 2019/1 à transposer le permet explicitement et emploie également cette terminologie de priorités<sup>6</sup>. L'objectif est de « soulager » les autorités de concurrence. Parfois des plaintes ne peuvent être poursuivies, même si elles paraissent à première vue fondées. Le Conseil de la concurrence est ainsi régulièrement saisi de plaintes qu'on peut qualifier de farfelues ou qui ne font pas état d'un problème majeur du point de vue du droit de la concurrence. Dans l'évaluation de pareilles plaintes, le Conseil de la concurrence doit toujours tenir compte du nombre de dossiers actuellement en cours et de leur urgence respective. Il s'agit d'éviter de disperser les ressources en temps et personnel dans des affaires manifestement mineures. Pour finir, l'orateur tient à souligner que face à un tel rejet par son administration, le plaignant dispose toujours d'un droit de recours.

Compte tenu de ces explications, Monsieur Guy Arendt juge le libellé ajouté comme « total onglécklech ». La formulation devrait avoir une teneur du genre « en absence d'éléments probants suffisants... », quoique la possibilité de rejeter une plainte pour ce motif existe déjà.

Monsieur Léon Gloden note que l'intention des auteurs lui semble être de vouloir introduire le principe de l'opportunité des poursuites, principe connu de la procédure pénale. L'intervenant rappelle que contre cette décision un recours en pleine juridiction est possible. En cas de maintien de ce tiret, il devrait impérativement être précisé que la décision de classer une plainte sans suites est à motiver. Cette motivation devrait comporter trois éléments. L'intervenant renvoie à l'avis de l'Association luxembourgeoise pour l'étude du droit de la concurrence, dont il cite l'avis comme suit « (...) la Commission doit procéder à un contrôle de proportionnalité des intérêts, entre, notamment,

- 1) la probabilité du succès des poursuites que la plainte entraînerait
- 2) les ressources qui a priori devraient être allouées et
- 3) l'incidence sur le fonctionnement du marché intérieur et/ou la possibilité pour le plaignant de recourir à d'autres moyens.<sup>7</sup> ».

Un représentant du Ministère de l'Economie tient à souligner que l'objectif des auteurs n'était nullement d'introduire une hiérarchie ou un ordre d'importance des plaintes dont sera saisie la future Autorité nationale de concurrence. Comme déjà évoqué, ce libellé vise à transposer la directive. L'orateur suggère de reformuler le tiret proposé en indiquant les critères sur base desquels la priorité est évaluée et que ce refus doit être motivé.

---

<sup>6</sup> Suite à la réunion, il est précisé au secrétaire-administrateur que cette faculté accordée aux autorités nationales de concurrence de pouvoir fixer leurs « priorités » est également prévu au sein même de l'article 4, paragraphe 5, de la directive à transposer.

<sup>7</sup> Projet de Communication de la Commission relative au traitement par la Commission des plaintes déposées au titre des articles 81 et 82 du traité CE

*Conclusion :*

Le paragraphe 4 excepté, la commission marque son accord aux propositions du Ministère de l'Economie qui visent à faire droit aux observations du Conseil d'Etat. Monsieur le Président retient qu'un **libellé amendé** en relation avec le dernier tiret du paragraphe 4 sera transmis au préalable d'une des prochaines réunions à la commission.

**3. Divers (prochaine réunion)**

Monsieur le Président accepte la proposition du Ministère de l'Economie d'examiner le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat concernant le projet de loi 7478 et rendu le 22 juin 2021 lors de la prochaine réunion, avant de poursuivre l'examen de l'avis du Conseil d'Etat concernant le projet de loi 7479.

\*\*\*

Luxembourg, le 23 juillet 2021

Le Secrétaire-administrateur,  
Timon Oesch

Le Président de la Commission de l'Economie, de la  
Protection des consommateurs et de l'Espace,  
Claude Haagen